

Les réserves aux traités internationaux

Introduction

La réserve est une déclaration unilatérale faite par un Etat en vue de modifier pour lui-même les effets juridiques de certaines des dispositions d'un traité à l'égard duquel il s'apprête à s'engager définitivement (par la signature, la ratification, l'approbation ou l'adhésion). C'est donc une procédure conditionnant l'entrée en vigueur du traité pour l'État qui l'émet.

C'est un système ambivalent d'un point de vue pratique. L'avantage pour l'émetteur consiste en la possibilité qui lui est donnée de doser ses engagements. L'inconvénient majeur réside dans le risque d'éclatement qu'encourt alors le traité.

C'est un système, sinon nécessaire, du moins qui est la conséquence du caractère fondamentalement interétatique de la société internationale, vérifié par l'évolution historique : entre la prohibition des réserves (Pacte de la S.D.N., Charte de l'O.N.U., ou Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982) et leur reconnaissance (Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités).

Toutefois, les risques d'excès sont réels (exemples : la deuxième Conférence de La Haye de 1907, la Convention de 1951 sur les réfugiés). D'où un effort de réglementation, dans le sens de la rationalisation.

I. Définition et procédure

1- Une conception étroite de la notion de réserve en D.I.P. a été adoptée

- la distinction entre réserve et rejet ;

La réserve concerne un aspect du texte, le rejet l'ensemble du texte.

- la distinction entre réserve et proposition d'amendement ;

Contrairement à la réserve, déclaration unilatérale qui ne concerne que les engagements de l'Etat émetteur, la proposition d'amendement vise à une modification du traité pour toutes les parties. L'entrée en vigueur de la proposition d'amendement est conditionnée par son adoption par tous.

- la distinction entre réserve et déclaration interprétative :

Comme la réserve, la déclaration interprétative est une déclaration unilatérale. Elle se distingue de la réserve par le fait qu'elle peut, en principe, être formulée à tout moment alors que la réserve doit être confirmée au plus tard lorsque l'Etat exprime son consentement à être lié par un traité (article 23, § 2), c'est à dire lors de sa ratification, acceptation ou approbation..

2- La procédure apparaît relativement souple

Cela repose sur l'idée de compétence fondamentale de l'État en la matière : l'acceptation peut être expresse, mais aussi il y a possibilité d'acceptation tacite. C'est ainsi qu'afin de faciliter l'entrée en vigueur des traités multilatéraux et une large adhésion à ceux-ci, la Convention de Vienne ne pose pratiquement aucun

obstacle à la formulation de réserves, quitte à sacrifier l'intégralité des dispositions conventionnelles: il suffit qu'un seul Etat contractant accepte la réserve formulée par un autre Etat pour que celle-ci prenne effet (article 20, § 4.c). De surcroît, le silence vaut approbation (article 20, § 5), si bien que dans la réalité des relations conventionnelles, surtout en ce qui concerne les traités à caractère universel, l'entrée en vigueur effective d'une réserve est pratiquement acquise.

Mais il est encore plus simple de revenir à l'intégralité d'un traité puisqu'une réserve peut être retirée à tout moment sans le consentement de ou des Etats qui l'avaient acceptée (article 22, § 2). Ici, le principe du favor contractus prime celui du libre consentement.

II. Les limites

1- Le traité peut interdire les réserves

C'est le cas de la convention de Montego Bay sur le droit de la mer, dont l'article 309 exclut toute possibilité de formuler des réserves. On le comprend aisément pour ce traité, adopté par consensus à la suite d'une négociation globale (ou « package deal ») qui a réalisé un savant compromis entre différents groupes d'États aux intérêts contradictoires. Les règles en vigueur au sein de l'O.I.T. excluent également la possibilité de formuler des réserves aux conventions conclues sous l'égide de l'Organisation.

2- Les réserves peuvent se révéler incompatibles avec le régime juridique conventionnellement institué

Tel est le cas du traité Rome de 1957 instituant la C.E.E., pour lequel les États n'ont de choix qu'entre deux solutions : accepter en bloc le traité, ou ne pas en être partie. Toutefois, un Etat membre de la Communauté peut faire jouer en sa faveur la clause « opting out » qui ajourne pour un temps ou même sine die les effets de certaines clauses de la convention à son égard. Mais dès lors qu'il s'agit d'une simple exemption, la logique communautaire lui impose de se soumettre au droit commun dans un délai raisonnable. Sans cette obligation pour l'avenir d'accepter l'intégralité du traité, la clause « opting out » serait incompatible avec le traité. La Grande-Bretagne l'a invoquée pour s'exempter des dispositions sociales du traité de Maastricht sur l'Union européenne signé le 7 février 1992.

3- Les réserves ne doivent pas menacer l'esprit du traité

Les réserves ne peuvent porter sur des dispositions à propos desquelles les parties en ont expressément écarté la faculté, dans le but de garantir l'intégrité d'un « noyau dur » formé de droits et obligations sans lesquels l'unité fondamentale et la raison d'être de la convention seraient menacées.

Par ailleurs elles ne doivent pas être incompatibles avec l'objet et le but du traité. Il s'agit là d'une règle de simple bon sens, confirmée par la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif du 28 mai 1951 relatif aux « réserves à la convention pour la répression du crime de génocide ».

III. Les objections aux réserves

L'article 20, § 4 de la convention de Vienne a définitivement consacré le droit de soulever une objection à une réserve. Mais l'objection élevée par un État est d'effet relatif : elle n'affecte que les rapports entre « l'objecteur » et le « réservataire ». L'objection est donc impuissante à empêcher l'État réservataire d'être partie à la convention pour peu qu'elle ne soit pas incompatible avec l'objet et le but du traité. Dans les rapports de l'objecteur avec l'État réservataire, trois options sont possibles. L'objecteur peut limiter la portée de son opposition à une simple protestation, qui n'est qu'une invitation à un assouplissement ou à une application modérée du contenu de la réserve. Il peut aussi donner à son objection une portée plus vigoureuse et subordonner l'entrée en vigueur du traité avec l'État réservataire à l'amputation des dispositions faisant l'objet de la réserve ou plus largement, du domaine où elle a été formulée. Il peut enfin adopter une attitude radicale et refuser que le traité puisse entrer en vigueur avec l'État réservataire. Mais alors, pour justifier son intransigeance en droit, il lui faudra démontrer que la réserve contestée est contraire à l'objet et au but du traité.

L'auteur de réserves peut les retirer à tout moment (art. 22, § 1). Rien non plus ne fait obstacle à ce que les objections puissent être retirées à tout moment (art. 22, § 2). Mais les parties contractantes sont soumises à des limites de temps quant à la manifestation de leur refus d'une réserve. Selon l'article 20, § 5 de la convention de Vienne, « une réserve est réputée avoir été acceptée par un État si ce dernier n'a pas formulé d'objection à la réserve, soit à l'expiration des douze mois qui suivent la date à laquelle il a reçu notification, soit à la date à laquelle il a exprimé son consentement à être lié par le traité, si celle-ci est postérieure ».

IV. Les traités relatifs aux droits de l'homme sont de nature différente et posent des problèmes particuliers

La convention de Vienne sur le droit des traités ne règle en effet que le régime des réserves à des conventions synallagmatiques

Le but premier de ces traités relatifs aux droits de l'Homme est de poser des standards minima uniformes de protection au bénéfice de tous les êtres humains, tous égaux en dignité quel que soit l'État sous la juridiction duquel ils sont placés. D'où d'ailleurs le caractère « objectif » de ces traités, qui n'ont pas

pour but de créer des obligations réciproques entre Etats, mais bien d'avantage, de soumettre les États partis à « un ordre légal au sein duquel ils assument, pour le bien commun, diverses obligations à l'encontre de toute personne relevant de leur juridiction » (C.E.D.H., 11 janv. 1961, Autriche c. Italie). Dans ce cas, l'invalidité de la réserve n'est pas circonscrite aux relations entre États (à la différence de la solution de l'art. 21, § 3 de la convention de Vienne), mais touche aussi le rapport de l'État à la convention : soit il se plie au respect du « droit objectif » proclamé par la convention, soit il se met en marge du cercle des parties au traité.

Lorsque la Cour européenne des droits de l'Homme constate l'invalidité d'une réserve, elle ne se borne pas à l'exclure des engagements de l'État au titre de la convention en cause. Tout au contraire, elle substitue le bon droit à la réserve écartée, en sorte que l'étendue de l'obligation conventionnelle de l'État est élargie au-delà des limites qu'il avait entendu lui assigner. C'est « la nature particulière de la Convention, instrument de l'ordre public européen pour la protection des êtres humains » (arrêt Loizidou, § 93) qui le commande. L'Etat qui estime que la réserve en cause était une condition fondamentale de son engagement peut toujours tirer les conséquences de son invalidation en dénonçant le traité. Le Comité des droits de l'homme statue de la même manière : « La conséquence normale d'une réserve inacceptable n'est pas que le Pacte restera totalement lettre morte pour l'État auteur de la réserve. Une telle réserve est dissociable, c'est-à-dire que le Pacte s'appliquera à l'État qui en est l'auteur, sans le bénéfice de la réserve » (observation générale n° 24/52, § 18).